

Was heißt hier immun?

Matthias Friehe

2020-03-11T15:02:32

Das neuartige Corona-Virus infiziert mehr und mehr das öffentliche Leben: Immer mehr Menschen müssen sich in häusliche Quarantäne begeben. Inzwischen empfiehlt Bundesgesundheitsminister Jens Spahn, [keine Veranstaltung mit mehr als tausend Teilnehmern](#) mehr durchzuführen. Damit liegt die Frage auf dem Tisch, ob und wie in den nächsten Wochen der parlamentarische Betrieb im Bundestag und in den Landtagen aufrechterhalten werden kann.

Aus der Sicht des Infektionsschutzes handelt es sich um Hochrisikoveranstaltungen: Zählt man zu den 700 Abgeordneten noch ihre Abgeordneten- und Fraktionsmitarbeiter, die Bediensteten der Bundestagsverwaltung, Medienvertreter, Lobbyisten und Besucher dazu, kommt man bereits auf deutlich über tausend Teilnehmer der „Veranstaltung“ Bundestag. Überdies dürfte die Anzahl zwischenmenschlicher Kontakte für kaum eine andere Berufsgruppe so hoch sein wie für Politiker, ihre Berater und Journalisten. Gerade weil er Herzkammer unserer Demokratie ist, droht der Bundestag zur Virenschleuder zu werden.

Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten

Vor diesem Hintergrund stellt sich zunächst die Frage, wer überhaupt darüber entscheidet, ob eine Bundestagssitzung trotz Infektionsrisiken stattfinden kann. Die Antwort ergibt sich aus einem alten parlamentarischen Vorrecht: kraft seiner Polizeigewalt nur der Bundestagspräsident. Nach [Art. 40 II 1 GG](#) übt der Bundestagspräsident „die Polizeigewalt im Gebäude des Bundestages aus“. Diese Bestimmung soll die Unabhängigkeit der Legislative gegenüber der Exekutive schützen. Bei der Wahrnehmung seiner Polizeigewalt greift der Bundestagspräsident auf die [Bundestagspolizei](#) zurück.

Über den Umfang der Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten herrscht im juristischen Schrifttum keine völlige Klarheit. Eindeutig ist, dass sie die Tätigkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden umfasst, wie sie zur Gefahrenabwehr auf Grundlage der verschiedenen Landespolizeigesetze erfolgt. In größeren Kommentaren zum Grundgesetz finden sich aber auch Überlegungen, ob die Polizeigewalt auf den gesamten materiellen Polizeibegriff erstreckt werden muss, also auf alle mit Zwangsmitteln verbundenen Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung, welche die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zum Gegenstand haben. Als Beispiel nennt etwa *Klein* die Frage, ob die Bauaufsicht die Sperrung des Plenarsaals wegen Einsturzgefahr verfügen könne (*Klein*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 40 [Stand: 85. Lieferung 2018] Rn. 154).

Dieses Problem ist dogmatisch bereits sehr nah an der Frage, ob das Gesundheitsamt von Berlin Mitte befugt wäre, die „Veranstaltung“ Bundestagssitzung auf Grundlage von [§ 28 I 2 IfSG](#) zu verbieten. Hier wie da

gebietet die Parlamentsautonomie, die Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten auf das gesamte materielle Polizeirecht zu erstrecken. Sie gilt damit auch für Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz, die der Abwehr von Gefahren durch Infektionskrankheiten dienen und damit dem materiellen Polizeibegriff unterfallen (vgl. zum Infektionsschutzgesetz im Überblick *Kießling* auf dem [verfassungsblog](#)). Damit ist das Berliner Gesundheitsamt für Maßnahmen auf dem Bundestagesgelände unzuständig; es entscheidet der Bundestagspräsident.

Immunität der Bundestagsabgeordneten

Die Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten ist räumlich auf die Liegenschaften des Bundestages beschränkt. Sie erstreckt sich nicht etwa personell auf die Bundestagsabgeordneten. Wenn sich die Bundestagsabgeordneten also gerade nicht in den Räumlichkeiten des Bundestages aufhalten, so unterstehen sie zunächst einmal den polizeilichen Anordnungen der ganz normalen Polizeibehörden. Zuständig für die Anordnung einer Quarantäne (§ 30 IfSG) gegen einen Bundestagsabgeordneten ist deswegen das örtlich zuständige Gesundheitsamt, nicht etwa der Bundestagspräsident.

In diesem Fall greift aber ein anderes parlamentarisches Vorrecht, nämlich die Immunität der Bundestagsabgeordneten. Sie immunisiert allerdings nicht gegen das Corona-Virus, schützt aber vor Haft sowie vor allen sonstigen Beschränkungen der persönlichen Freiheit des Abgeordneten ([Art. 46 III GG](#)). Sinn und Zweck der Immunität, die geschichtlich in der französischen Revolution wurzelt, ist nicht der Schutz des einzelnen Abgeordneten, sondern wiederum der Schutz der Parlamentsautonomie, insbesondere gegenüber der Exekutive (*Friehe* auf [JuWiss](#)). Deswegen steht die Immunität zur Disposition des Parlaments, das entsprechende Maßnahmen genehmigen kann; dabei ist beispielsweise die Aufhebung der Immunität vor Strafverfolgung Parlamentsroutine.

Anders als in der Terminologie nach [§ 184 I BGB](#) wird unter der Genehmigung nach Art. 46 III GG nach allgemeiner Ansicht eine vorherige Zustimmungserklärung des Bundestages verstanden. Diese muss allerdings nicht in jedem Einzelfall, sondern kann auch in genereller Form erteilt werden. Nach der ständigen Staatspraxis genehmigt der Bundestag zu Beginn seiner Legislaturperiode generell vorab eine Reihe von Maßnahmen, insbesondere die Einleitung von Ermittlungsverfahren. Diese generelle Aufhebung der Immunität ist an eine Reihe von verfahrensrechtlichen Sicherungen geknüpft, insbesondere an Mitteilungspflichten der handelnden Behörden gegenüber dem Bundestagspräsidenten (vgl. den [Beschluss des Bundestages betr. Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundestages](#)). Der Beschluss delegiert überdies die Entscheidung über die Genehmigung einer Reihe von Maßnahmen vom Plenum an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung. Die Zulässigkeit dieser Übertragung ist sehr umstritten (vgl. dazu BeckOK-GG/*Butzer*, Art. 46 [Stand: 1.12.2019] Rn. 23.3).

Dies führt bezogen auf die Anordnung von Quarantäne-Maßnahmen zu einem weiteren Problem. Deren Behandlung wird nicht in dem Beschluss des

Bundestages zur generellen Immunitätsaufhebung selbst, sondern nur in den Grundsätzen in Immunitätsangelegenheiten geregelt. Dort heißt es unter Ziff. 15: „Schutzmaßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz haben notstandsähnlichen Charakter. Maßnahmen nach §§ 29 ff. des Infektionsschutzgesetzes bedürfen daher, gleichgültig, ob sie zum Schutz gegen das Mitglied des Bundestages oder zum Schutz des Mitgliedes des Bundestages gegen andere notwendig werden, nicht der Aufhebung der Immunität.“.

Diese feststellende Formulierung gibt die Verfassungslage nicht zutreffend wieder. Denn der Wortlaut von Art. 46 III GG spricht ausdrücklich von jeder Beschränkung der persönlichen Freiheit der Abgeordneten. Quarantänemaßnahmen gefährden die Arbeitsfähigkeit des Bundestages. Wenn die Gesundheitsämter etwa bei der nachgewiesenen Infektion eines Abgeordneten nach einer Fraktionssitzung die gesamte Fraktion vorsorglich in Quarantäne nehmen, können sich die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag auf einen Schlag verschieben; wenn nach einer Plenarsitzung alle Abgeordneten unter Quarantäne gestellt werden, wird die Arbeitsfähigkeit des ganzen Parlaments aufgehoben. Ob eine solche Zwangspause aus Infektionsschutzgründen gerechtfertigt ist, mag von Fall zu Fall unterschiedlich zu beurteilen sein. Jedenfalls hat nach dem Verfassungsgrundsatz der Parlamentsautonomie der Bundestag selbst hierüber zu befinden.

Wenn die Anordnung von Quarantänemaßnahmen aber sehr wohl genehmigungspflichtig ist, so kann Ziff. 15 der Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten nur als generelle Genehmigung von Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz verstanden werden. Dann aber stellt sich die Frage nach deren Wirksamkeit. Denn die Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten werden – anders als der generelle Aufhebungsbeschluss – zu Beginn jeder Legislaturperiode nicht vom Bundestagsplenum, sondern nur vom Ausschuss für Wahlordnung, Immunität und Geschäftsordnung beschlossen.

Herzkammer der Demokratie am Leben halten

Das Virus fordert die Politik heraus, macht aber auch vor den Politikern selbst nicht halt: Im Iran infizierten sich der Vize-Gesundheitsminister und zahlreiche Parlamentsabgeordnete, in Italien sind der Regionalpräsident von Piemont und der Parteichef der mitregierenden Sozialdemokraten betroffen, sogar Portugals Präsident arbeitet vorsorglich im Home-Office ([hier ein aktueller Überblick](#), Stand 10.3.2020). Die Ministerpräsidentenwahl im Thüringer Landtag stand zwischenzeitlich ebenfalls auf der Kippe, konnte aber letztlich [nach einem negativen Test stattfinden](#).

Der Parlamentsbetrieb bringt zwar ein erhöhtes Infektionsrisiko mit sich. Zugleich aber wird der Bundestag als Herzkammer unserer Demokratie gebraucht. Gerade in der sich abzeichnenden Krise bedarf es eines funktionsfähigen Parlaments: Beispielsweise könnte sehr bald die Diskussion aufkommen, ob das Infektionsschutzgesetz (IfSG) um eine Ermächtigungsgrundlage zur Abriegelung ganzer Städte oder Regionen ergänzt werden muss (vgl. zur fehlenden Ermächtigungsgrundlage eine [Verlautbarung des Städte- und Gemeindebundes](#);

allgemein zum Reformbedarf *Klafki* auf dem [verfassungsblog](#)). Gesetzgeberische Entscheidungen werden überdies für eine Vielzahl von Maßnahmen benötigt, die aktuell zu einer Abfederung möglicher wirtschaftlicher Folgen diskutiert werden.

Deswegen ist es zunächst richtig, dass die Entscheidung über die Maßnahmen, die sich auf den Bundestag beziehen, allein beim Parlament liegen: Die Polizeigewalt des Bundestagspräsidenten schließt Anordnungen des örtlichen Gesundheitsamtes in Bezug auf die Liegenschaften des Bundestages aus. Wegen der Abgeordnetenimmunität bedarf jede Quarantäne gegen ein Bundestagsmitglied der vorherigen Zustimmung des Bundestages. Hier sollte der Bundestag schnell Klarheit schaffen, ob er die generelle Aufhebung der Abgeordnetenimmunität auch auf die Quarantäne nach § 30 IfSG erstreckt. Jedenfalls behält er es in der Hand, jederzeit die Aufhebung solcher Maßnahmen zu verlangen (Art. 46 IV GG).

Die Aufhebung von Quarantäne für Infizierte dürfte kaum zur Debatte stehen. Wenn aber etwa eine ganze Fraktion in Quarantäne genommen würde, weil ihre Mitglieder auf einer Fraktionssitzung mit einem Infizierten Kontakt hatten, so verschieben sich dadurch Mehrheitsverhältnisse im Bundestag, was auch demokratietheoretische Fragen aufwirft. Zwar könnte man erwägen, Bundestagssitzungen zu verschieben; wenn sich die Epidemie aber noch mehrere Wochen oder sogar Monate hinzieht, kann eine Dauer-Quarantäne für den Bundestag keine Lösung sein. Vielmehr wird der Bundestag – so wie viele andere derzeit auch – von Fall zu Fall improvisieren müssen. Da die Abgeordnetenimmunität die Arbeitsfähigkeit des Parlaments schützt, wäre der Bundestag befugt, Quarantänemaßnahmen gegen nachweislich infizierte Mitglieder zu genehmigen, vorbeugende Quarantänemaßnahmen gegen bloße Kontaktpersonen hingegen aufzuheben.

